

### Demokratisierung

Strasheim, Julia; Haaß, Felix

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Strasheim, J., & Haaß, F. (2014). *Demokratisierung*. (Dossier: Innerstaatliche Konflikte). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59094-4>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>



# Demokratisierung

Von Julia Strasheim, Felix Haaß

11.2.2014

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA German Institute of Global and Area Studies in Hamburg im Netzwerkprojekt "Institutions for Sustainable Peace". Sie promoviert in Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg und beschäftigt sich im Rahmen ihrer Dissertation mit dem Einfluss von Übergangsregierungen auf langfristige Friedensprozesse in Nachkriegsstaaten.

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am GIGA German Institute of Global and Area Studies in Hamburg im Netzwerkprojekt "Institutions for Sustainable Peace". In seiner Dissertation an der Universität Greifswald untersucht er den Einfluss internationaler Akteure auf politische Reformen nach Bürgerkriegen.

**In der Theorie verspricht die Demokratisierung von Nachkriegsstaaten, Konflikte künftig friedlich auszutragen. Grundlage ist ein institutionelles Regelwerk, das auf Wahlen und Mitwirkung beruht. In der Praxis geht die Förderung von Demokratisierung jedoch mit einigen Dilemmata einher.**

Ungeachtet der begrenzten Erfolge, die die Demokratisierung von Nachkriegsgesellschaften in den letzten beiden Jahrzehnten gezeitigt hat, bleibt sie ganz oben auf der Agenda der internationalen Akteure. Das hat gute Gründe: In der Theorie verspricht Demokratisierung, ehemals gewaltsame politische und soziale Konflikte nun geregelt und gewaltfrei auszutragen. Vormalig marginalisierte, unterdrückte und bekämpfte Gruppen sollen eine

Stimme im politischen System erhalten. Politische Akteure, die während des Bürgerkrieges auf dem Schlachtfeld um den Sieg gekämpft haben, sollen ihren Konflikt nun mit politischen Mitteln im Rahmen demokratischer Institutionen ausfechten und schrittweise überwinden. Auch die Demokratie lebt vom Konflikt unterschiedlicher Meinungen; bietet jedoch Mittel und Wege, diese gewaltfrei zu äußern.

## Internationale Akteure und Demokratisierung nach Bürgerkriegen

Die Demokratisierung von Nachkriegsgesellschaften scheitert nicht selten an der übermäßigen Einflussnahme der internationalen Akteure. Das liegt nicht nur daran, dass externe Berater mit einseitig westlich geprägten Politik-, Gesellschafts- und Wirtschaftsmodellen ins Land kommen. Ihr Vorgehen wird nicht selten auch von partikularen Interessen und politischen Zwängen diktiert, die kaum etwas mit den konkreten Gegebenheiten und der Agenda vor Ort zu tun haben. So bieten – rein pragmatisch gesehen – zügig durchgesetzte Wahlen für internationale Akteure eine attraktive Exit-Strategie: Die erfolgreiche Durchführung "freier und fairer Wahlen" kann als Erfolg verbucht und medienwirksam ausgeschlachtet werden. Dadurch wird es leichter, das Personal kostspieliger Friedensmissionen drastisch zu reduzieren. In Bosnien drängte z.B. der damalige US-Präsident Bill Clinton auf schnelle Wahlen nach dem Bürgerkrieg, um diese vor den amerikanischen Präsidentschaftswahlen (1996) als außenpolitischen Erfolg präsentieren zu können.

Dieser externe Druck verdeutlicht ein zweites Dilemma: Eine Demokratisierung "von außen" ist in den seltensten Fällen wirklich demokratisch. Denn Demokratie bezeichnet die Herrschaft des Volkes, doch in Nachkriegssituationen bestimmt häufig nicht die Bevölkerung über die Verteilung politischer Macht. Vielmehr entscheiden darüber die maßgeblichen internationalen Akteure – gemeinsam mit oft fragwürdig legitimierten Nachkriegseliten. In Ost-Timor übernahm beispielsweise die zivile Übergangsadministration der Vereinten Nationen 1999 die Kontrolle über Legislative, Exekutive und Judikative. Es wurde argumentiert, dass die Flucht ehemaliger Staatsbediensteter ein administratives Vakuum hinterlassen habe, welches nur schwer durch qualifizierte lokale Kräfte gefüllt werden könne. Der Umbau der Institutionen wurde ohne eine wirkliche Einbindung der lokalen Akteure – von Eliten bis zur Zivilgesellschaft – in Angriff genommen. In der Folge erwiesen sich die Reformen dieser Institutionen als nicht nachhaltig.

Die Einbindung lokaler Eliten ist für die internationale Gemeinschaft nicht immer einfach: Direkt nach dem Ende der Gewalt sind es oft Kommandeure von Rebellengruppen und (ehemalige) Regierungsvertreter, die von der internationalen Gemeinschaft angesprochen und in den Aufbau und die Ausgestaltung der Nachkriegsordnung einbezogen werden. Häufig sind es aber genau diese Gruppen, die Kriegsverbrechen begangen haben. Erhalten sie nun politische Macht, unterstützt von außen, schwächt dies das Ansehen und die Legitimation der demokratischen Institutionen. In der Folge fühlt sich die lokale Bevölkerung häufig von der internationalen Gemeinschaft vernachlässigt, zumal wenn die erhofften Verbesserungen nach dem Ende des Krieges ausbleiben, oder sich die Situation sogar verschlimmert.

Selbst in Nachkriegsgesellschaften die von physischer Gewalt weitestgehend verschont bleiben, bleibt eine Kritik am diktierenden Handeln internationaler Akteure nicht aus. Im Kosovo beispielsweise hat sich der anfängliche Enthusiasmus, mit dem die Vereinten Nationen und NATO-Friedenstruppen noch 1999 begrüßt wurden, schnell gelegt. Das zeigt sich z.B. am Erfolg der Bürgerrechtsbewegung "Vetëvendosje!" ("Selbstbestimmung!"), die einen Kosovo ohne internationale Kontrolle fordert. Im Jahr 2010 wandelte sich die Bewegung in eine politische Partei. Sie stellt heute die drittstärkste Fraktion im Parlament und seit 2013 den Bürgermeister der Hauptstadt Prishtinë/Priština.

## Mangelnde Abstimmung und Konkurrenz zwischen internationalen Akteuren

Die internationale Gemeinschaft versucht, alle mit dem Wiederaufbau, der Befriedung und Demokratisierung verbundenen Ziele möglichst gleichzeitig zu erreichen: Der UNO-Sicherheitsrat entsendet Blauhelmsoldaten, um den Waffenstillstand zu sichern, die Weltbank startet Projekte zur Entwaffnung und Reintegration ehemaliger Kämpfer, der Internationale Strafgerichtshof (oder speziell eingerichtete internationale Strafgerichtshöfe) verfolgt und verurteilt Kriegsverbrecher. Die Folge sind erhebliche Abstimmungsprobleme internationaler Akteure untereinander, die jeweils unterschiedliche Interessen verfolgen. So versuchten beispielsweise die Vereinten Nationen, die Regierungen El Salvadors, Mozambiks und Kambodschas nach dem Ende ihrer Bürgerkriege zur Erhöhung der Ausgaben für die Reintegration ehemaliger Kämpfer zu bewegen. Gleichzeitig übte der Internationale Währungsfond (IWF) Druck aus, die Staatsausgaben zu kürzen, um Staatsschulden abzubauen.

Die Dominanz internationaler Akteure hat mindestens zweierlei Auswirkungen auf die Demokratisierung nach Bürgerkriegen: Einerseits belastet sie die fragile Nachkriegsbürokratie mit unzähligen Abstimmungsprozessen zwischen Regierung und Gebern. Andererseits steckt die Nachkriegsregierung so in einem doppelten Legitimitätsproblem: Sie muss sowohl Rechenschaft gegenüber einer Vielzahl von internationalen Partnern ablegen als auch gegenüber ihrer Bevölkerung.

Der Ausweg kann aber nicht im Rückzug der internationalen Gemeinschaft bestehen. Denn nur mit ihrer Unterstützung können die Ressourcen mobilisiert und bereitgestellt werden, die für eine Aufrechterhaltung des Friedens notwendig sind. Doch dürfen sich die Bemühungen der internationalen Akteure nicht allein auf kurzfristige Maßnahmen der Friedenskonsolidierung beschränken. Ein erfolgreicher Demokratisierungsprozess braucht neben einer anfänglichen Phase der Stabilisierung und des Institutionenaufbaus vor allem eine feste Verankerung in den konkreten sozio-kulturellen Bedingungen eines Landes sowie lokale politische Parteien und zivilgesellschaftliche Akteure, die die demokratischen Reformen selbstbestimmt tragen und kontinuierlich vertiefen.

## Nachkriegsgesellschaften sind keine "normalen" Gesellschaften

Die Demokratisierung von Nachkriegsgesellschaften weist im Vergleich zu "normalen", befriedeten Gesellschaften signifikante Unterschiede auf. Die ehemaligen Konfliktparteien stehen sich meist noch feindselig gegenüber. Die Mehrheit der Bevölkerung ist traumatisiert. Vorteile für die eine Seite werden als Niederlage für die andere wahrgenommen. Deshalb können übereilt durchgeführte Wahlen ohne ein entsprechend stabilisierendes institutionelles Umfeld schnell in einem gewalttätigen Wettbewerb enden und zu einer erneuten Eskalation des Konflikts führen. Wahlen bieten zudem Extremisten eine politische Plattform, die ein Interesse daran haben, die gerade erst etablierte Demokratie schnell wieder abzuschaffen. In Liberia wurde beispielsweise Rebellenführer Charles Taylor 1997 zum Präsidenten gewählt, der im Rahmen seiner Präsidentschaft die Pressefreiheit im Land stark einschränkte. Die Repression und Brutalität seines Regimes wurden daher auch für den Ausbruch des zweiten liberianischen Bürgerkrieges verantwortlich gemacht.

Nach den bisherigen Erfahrungen empfiehlt es sich, vor der Abhaltung von Wahlen zunächst erst einmal hinreichend starke Institutionen zu schaffen, um solche Risiken eindämmen zu können. Beispielsweise muss gewährleistet sein, dass nationale Polizei

und internationale Sicherheitskräfte einen freien politischen Wettbewerb garantieren und Wählern einen sicheren Weg zum Wahlbüro ermöglichen. Dafür bietet sich eine Übergangsphase an, in der solche Institutionen geschaffen und gestärkt werden, bevor substanzielle Schritte in Richtung Demokratie eingeleitet werden können.

## Machtteilung als Rezept?

Um alle Konfliktparteien am politischen Prozess zu beteiligen, werden heute in viele Friedensverträge Abkommen über eine Machtteilung ("Power-Sharing") aufgenommen. In seiner ursprünglichen Form sieht dieses Konzept vor, dass in ethnisch und religiös geteilten Gesellschaften eine geregelte Einbindung von Minderheiten durch proportionale Repräsentation und Autonomierechte gewährleistet wird. In Nachkriegsgesellschaften wird das Modell meist mit erheblichen Modifikationen implementiert. Power-Sharing nach Bürgerkriegen zielt hier nicht primär auf die politische Partizipation von ethnischen und/oder religiösen Minderheiten, sondern von (ehemaligen) Kriegsparteien. Sie werden nun an wichtigen Entscheidungsprozessen und an der nationalen Regierung beteiligt. Dadurch entsteht bei vielen der – nicht unberechtigte – Eindruck, dass Gewaltanwendung mit politischen Machtpositionen belohnt wird.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass Power-Sharing nach Bürgerkriegen nicht unmittelbar auf die Stärkung von Demokratie gerichtet ist. Politische Stabilität und öffentliche Sicherheit stehen im Vordergrund. Power-Sharing ist definiert durch garantierte politische Sitze für (ehemalige) Kriegsparteien in Parlament und/oder Regierung – Demokratie lebt dagegen auch von der Unsicherheit, die eigenen Machtpositionen in Regierung, Parlament und Verwaltung bei den nächsten Wahlen wieder zu verlieren. Aus diesem Grund stemmen sich ehemalige Konfliktparteien nicht selten gegen weitere echte Demokratisierungsschritte und versuchen vielmehr, ihre Machtpositionen auf Dauer zu stellen.

Als langfristiger Mechanismus wirkt statisches Power-Sharing, wie die Beispiele **Bosnien-Herzegowina** (<http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54780/bosnien-herzegowina>) und **Libanon** (<http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54644/libanon>) zeigen, eher als Demokratiebremse und wird darum zu Recht als undemokratisch kritisiert. Die wissenschaftliche Forschung regt daher an, Power-Sharing nur als Lösung für eine Übergangszeit und eine Übergangsregierung zu verwenden, die unmittelbar nach Kriegsende erste Wahlen für eine Wettbewerbsdemokratie vorbereitet. Ein solches Modell wurde z.B. 2003 zur Beendigung des liberianischen Bürgerkrieges angewandt.

## Literatur

Jarstad, Anna/ Sisk, Timothy (2008): From War to Democracy. Dilemmas of Peacebuilding, Cambridge: Cambridge University Press.

Paris, Roland (2004): At War's End. Building Peace after Civil Conflict, Cambridge: Cambridge University Press.

Roeder, Philip G./ Rothchild, Donald (2005): Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars, Ithaca and London: Cornell University Press.

Zürcher, Christoph/ Manning, Carrie/ Evenson, Kristie/ Hayman, Rachel/ Riese, Sarah/ Roehner, Nora (2013): Costly Democracy: Peacebuilding and Democratization after War, Stanford: Stanford University Press.



Dieser Text ist unter der Creative Commons Lizenz veröffentlicht. [by-nc-nd/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/>)

Der Name des Autors/Rechteinhabers soll wie folgt genannt werden: [by-nc-nd/3.0/de/](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/de/)  
Autoren: Julia Strasheim, Felix Haaß für bpb.de

### Online-URL

<http://www.bpb.de/internationales/weltweit/innerstaatliche-konflikte/54725/demokratisierung>

## Impressum

Diensteanbieter  
gemäß § 5 Telemediengesetz (TMG)  
Bundeszentrale für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn  
[redaktion@bpb.de](mailto:redaktion@bpb.de)